E/CONF.39/A/208
30 Oct.1962
ORIGINAL : ESPAÑOL

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA APLICACION DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA
EN BENEFICIO DE LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS

Punto del programa : A.3.1.3

México

ULTIMAS LEGISLACIONES SOBRE AGUAS

Por el Ing. Antonio RODRIGUEZ LANGONE,
Director General de Aprovechamientos Hidráulicos

Las monografías presentadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología en Beneficio de las Regiones Menos Desarrolladas constituyen documentos de trabajo de dicha Conferencia. Se publican tal como han sido presentadadas por los colaboradores y los puntos de vista expresados en ellas corresponden a los colaboradores. (Veánse notas al dorso.)

NOTAS

1. Las monografías seleccionadas para las Sesiones Generales serán distribuidas en la Conferencia en los siguientes idiomas oficiales de las Naciones Unidas: español, francés, inglés y ruso.

2. Las monografías seleccionadas para las Sesiones Especiales serán distribuidas en la Conferencia únicamente en uno de los idiomas oficiales antes indicados.

3. Los resúmenes de las monografías presentadas por los colaboradores serán distribuidos en la Conferencia en los siguientes idiomas oficiales de las Naciones Unidas: español, francés, inglés y ruso.

4. No se procederá a la distribución general de las monografías y resúmenes con antelación a la Conferencia. Unicamente serán publicadas en cantidades limitadas con antelación a la Conferencia para uso exclusivo de las delegaciones de los gobiernos participantes y de otros participantes autorizados. La publicación con posterioridad a la Conferencia y la distribución general de las actas y debates de la Conferencia seguirán las prácticas de las Naciones Unidas establecidas por la Junta de Publicaciones de las Naciones Unidas.

SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS

MEXICO

ULTIMAS LEGISLACIONES SOBRE AGUAS

Por el Ing. Antonio Rodríguez Langoné.
Director General de Aprovechamientos
Hidráulicos.

1.- Preámbulo.

La propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas dentro del Territorio Nacional proviene de la propiedad que la Corona Española, -no el Estado - Español- tenía respecto de esos bienes al consumarse la Independencia, subrogándose el Estado Mexicano los derechos de los reyes españoles.

Los derechos de la Corona Española le fueron otorgados por el Papa Alejandro VI según su Bula fechada en 1493.

Durante la Dominación Española el Virrey otorgaba concesiones de tierras y — aguas que se denominaban "Mercedes", establecidas por las Leyes de Indias; sin embargo, existían disposiciones como la Cedula del 20 de noviembre de 1536, que mandaba "que la misma orden que los indios tenían en la división y repartimiento de - aguas, se guarde y conserve entre los españoles....." Esta disposición fué confirmada por la Ley 11 Septiembre 2, libro 3 de la Ley de Indias.

Consumada la Independencia, se siguieron aplicando en forma general las leyes de Indias, conociendo de los problemas de aguas los Gobiernos de los Estados hasta que se expidieron normas de carácter federal, de las cuales la primera fué la Ley de 5 de junio de 1888; la del 4 de junio de 1894 que autorizó al Ejecutivo para — otorgar concesiones para el aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal; la - del 17 de diciembre de 1896 que facultó al Ejecutivo para revalidar las concesiones expedidas por las Autoridades de los Estados; la de 18 de diciembre de 1902 y la - del 20 de junio de 1908, en que trataron de definir la jurisdicción de la Federación y los Estados en materia de aguas.

2.- La Ley de Aguas de 1910.

Puede considerarse que esta Ley estableció las primeras bases, firmes y claras para el aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal. Esta Ley se expidió estando vigente la Constitución del País de 1857.

La Ley define cuales son las aguas de jurisdicción federal; precisa que las - aguas son del dominio público y de uso común y consecuentemente inalienables e imprescriptibles.

Establece que las aguas que sean flotables o navegables solo podrán concesionarse por el Congreso de la Unión cuando las concesiones puedan modificar o perjudicar las condiciones de navegación o flotación; precisa las facultades del Ejecu

tivo para concesionar, reglamentar, ejecutar obras y vigilar el uso y aprovechamiento de aguas federales.

La propia Ley señala que la concesión se establecerá mediante un contrato concesión; el orden de preferencia para el uso de las aguas; las normas a que deben sujetarse las concesiones; sus causas de caducidad y asimismo establece la forma de confirmar los derechos al uso y aprovechamiento de las aguas establecidos por cualquier título legal, prescripción o uso de las aguas en los 10 años últimos anteriores a la vigencia de la Ley y por último contiene diversas disposiciones sobre competencia de los Tribunales, penas y sanciones.

3.- Ley de Irrigación de 1926.

Respecto de disposiciones relacionadas con las aguas, sigue en orden cronológico la Ley de Irrigación de 1926. Esta Ley es importantísima, pues representa el punto de partida de la fecunda labor que en materia de riego han venido realizando los Gobiernos emanados de la Revolución Mexicana, en materia de irrigación.

a).- Breve mención histórica.

Desde antes de la Conquista existieron algunas obras hidráulicas en México, tales como el Albarradón en Ixtapala y otras.

Durante la Dominación Española se ejecutaron obras pequeñas y algunas de gran importancia como la Laguna de Yuriria en Guanajuato, el Tajo de Nochistongo, etc.

En los primeros 12 años de este siglo se notó fuerte actividad en la ejecución de algunas obras de riego tales como las de la Región Lagunera en Coahuila y Durango.

El esfuerzo principal en la materia fué realizado al iniciarse la etapa constructiva de la Revolución Mexicana, al establecerse en 1926 la Comisión Nacional de Irrigación.

b).- Situación anterior a la Comisión Nacional de Irrigación.

Se ha estimado que la superficie de riego más o menos segura existente antes de la Comisión Nacional de Irrigación era de unas 812 000 hectáreas

c).- Creación de la Comisión Nacional de Irrigación.

Legalmente se estableció la citada Comisión al expedirse la Ley de Irrigación del 4 de enero de 1926.

Esta Ley confería a la Comisión facultades para estudiar las posibilidades de riego y seleccionar las mejores obras; encargarse de la ejecución de las obras, si la parte del costo de éstas que correspondería a los inconformes en realizarlas directamente, excediera del 25%; enajenar y colonizar las tierras que el Gobierno adquiere como compensación; es decir, que estableció una Oficina "Promotora" más que ejecutora de las obras de riego.

En la práctica no fué posible aplicar la Ley y el Gobierno tuvo que encargarse de la ejecución del programa de obras de riego.

En el aspecto social, esta Ley no previó la manera de impedir las especulaciones de los propietarios originales de las tierras, ni estableció normas para lograr que la colonización se efectuara con campesinos que realmente trabajen la tierra.

Se dictaron disposiciones complementarias para facilitar la ejecución del programa de obras de riego, entre los más importantes deben mencionarse los Decretos de 2 y 9 de julio de 1926 y el Decreto de 27 de marzo de 1930.

En 1935 se reformó la Ley de Crédito Agrícola y así se encomendió al Banco Nacional de Crédito Agrícola la colonización y operación de los Distritos de Riego hasta el 3 de diciembre de 1944 en que volvieron a confiarse estas funciones a la Comisión Nacional de Irrigación.

4.- Ley de Aguas del 6 de Agosto de 1929.

Las innovaciones principales que esta Ley estableció fueron:

a).- Se suprimió la disposición relativa a que el Congreso sería el que otorgara las concesiones para uso de aguas, de corrientes flotables o navegables cuando la concesión pudiera afectar las condiciones de flotación o navegación establecidas.

b).- Se estableció que primero, al llenarse los requisitos legales, se otorgaría un permiso de construcción y una vez recibidas las obras se extendería la concesión definitiva.

c).- Se estableció en forma obligatoria la formación de Asociaciones de Usuarios en caso de aprovechamientos colectivos o en zonas servidas por empresas de riego.

d).- Con excepción de los impuestos por producción de fuerza, se abolieron los impuestos, gabelas, etc. ya sean federales, de los Estados o Municipales, sobre el uso y aprovechamiento de Aguas Nacionales.

e).- Se establecen las bases para modificar los aprovechamientos y las facultades del Ejecutivo para reglamentar el uso de las aguas nacionales.

f).- Se incluyen una seria de definiciones para aclarar la Ley.

5.- La Ley de Aguas de 1934 es la Ley vigente.

En esta Ley se conservan la mayor parte de las disposiciones de 1929; pero se establecieron importantes innovaciones, de las cuales las principales fueron:

a).- Se autoriza el establecimiento de vedas para proteger las obras realizadas por la Comisión Nacional de Irrigación.

b).- Se estableció la vigilancia del cumplimiento de los Reglamentos mediante Juntas de Aguas.

c).- Se modifican las bases y facultades de las Juntas de Usuarios.

d).- Se prevé la creación de las Reservas Nacionales de Energía Hidráulica.

6.- Ley de Riegos del 31 de Diciembre de 1946.

Al iniciarse la administración del Sr. Presidente Alemán, éste consideró que era indispensable crear un solo organismo gubernamental que se encargara de obtener todo el provecho posible de los escasos recursos hidráulicos con que cuenta nuestro País. Así, de acuerdo con la Ley de Secretarías de Estado del 7 de diciembre de 1946, se estableció la Secretaría de Recursos Hidráulicos y posteriormente se expidió la Ley de Riegos del 31 de Diciembre de 1946 que aún está vigente, con excepción de lo relativo a la operación de los Distritos de Riego en lo que resultó modificada por la nueva Ley de Secretarías de Estado de 1958.

Las funciones y facultades que específicamente se asignaron a la Secretaría de Recursos Hidráulicos se señalaron, en forma general, en la citada Ley de Secre—

tarías de Estado y se detallan en el artículo 8° del Reglamento de esta Ley que a - la letra dice:

"Art. 8°.- Corresponde a la Secretaría de Recursos Hidráulicos:
I.- Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, — cauces y álveos de aguas nacionales tanto superficiales como subterráneas.
II.- Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Economía cuando se trata de aprovechamientos para la generación de energía eléctrica.
III.- Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas,- cauces y álveos de propiedad nacional, así como de las zonas federales correspondientes, con exclusión de lo que la Ley y este Reglamento establecen como - de la competencia de la Secretaría de Marina.
IV.- Construír las obras hidráulicas necesarias para la captación y derivación de aguas nacionales tanto superficiales como subterráneas, así como para el — riego, desecación, drenaje y mejoramiento de terrenos.
V.- Intervenir en la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, mediante la protección de las cuencas alimentadoras, así como de las obras de corrección torrencial, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, cuando así sea necesario.
VI.- El estudio de los suelos en relación con el aprovechamiento de las aguas para fines de riego.
VII.- Los estudios geológicos relacionados con la existencia y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos.
VIII.- Intervenir en todo lo relacionado con la introducción de servicio de agua potable y de drenaje, con la cooperación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia cuando sea necesario.
IX.- Manejar el sistema hidrográfico del Valle de México.
X.- Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones y las de navegabilidad.
XI.- Ejecutar las obras hidráulicas que sean consecuencia de Tratados Internacionales, en cooperación con la Secretaría de Relaciones Exteriores."

La Ley de Riegos vigente fué expedida el 31 de diciembre de 1946 y en ella se especifica el objeto de la Ley; la declaración de utilidad pública de las obras de riego, drenaje, el desarrollo de energía hidroeléctrica en las obras de riego; la - colonización de las tierras beneficiadas por las obras y la operación de los Distritos de Riego; la forma de planear y desarrollar las obras; la forma en que los usuarios deben cooperar a la construcción de ellas mediante la cuota de compensación y lo relativo a la colonización y operación de los Distritos de Riego.

Respecto de la Ley de Riegos vigente, en mi opinión, adolece de los defectos siguientes:

a).- No evita la especulación de los propietarios originales de las tierras,— que al fraccionarlos obtienen parte de la plusvalía que corresponde a la Nación por la construcción de las obras.

b).- No evita el acaparamiento de las tierras, pues mediante maniobras o fraccionamientos simulados, se benefician grupos pequeños de personas, en muchos casos. Debe propugnar para que las tierras beneficiadas vayan a los campesinos que realmente las trabajen.

c).- Se nota la falta de normas necesarias para mejorar la operación de las — obras.

Conviene señalar aquí que de conformidad con la Legislación sobre Irrigación,-

los Gobiernos Revolucionarios han seguido los siguientes lineamientos generales de política hidráulica:

Los lineamientos iniciales fueron:

a).- Obras que solo puede ejecutar el Estado.

b).- Preferencia para el aprovechamiento de corrientes internacionales.

Ya para 1948 los lineamientos de la Política Hidráulica fueron:

a).- Aprovechamiento de las aguas en las regiones áridas, semi-áridas y semi-húmedas en el riego de terrenos.

b).- Debe procurarse que antes de usar el agua en riego y aprovechando las mismas u otras obras de captación, se genere la mayor cantidad de energía posible.

c).- El agua de los ríos en las regiones húmedas debe aprovecharse primordialmente en el desarrollo de energía, además del control de avenidas para prevenir inundaciones.

d).- Además de dar agua a sus tierras sedientes, se debe proporcionarla a sus habitantes mediante el desarrollo de obras de agua potable.

e).- Desarrollar, dentro de las posibilidades de la Secretaría de Recursos Hidráulicos obras de drenaje y de defensa contra las inundaciones.

En términos generales, puede decirse que lo anterior describe la política que ha seguido la Secretaría con las siguientes tendencias de la actual Administración:

a).- Tratar de terminar las obras iniciadas.

b).- Efectuar estudios cuidadosos de futuras obras, jerarquizándolas de acuerdo con su importancia.

c).- Intensificar la Pequeña Irrigación.

d).- Intensificar las obras de Agua Potable y Alcantarillado.

e).- Iniciar una política de obras mínimas.

7.- Ley de Ingeniería Sanitaria del 3 de Enero de 1948.

Es una Ley muy concisa, reserva al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la facultad de encargarse de planear, proyectar y ejecutar obras de abastecimiento de aguas en las poblaciones, siempre que estos trabajos se efectúen total o parcialmente con fondos del Gobierno Federal por aval o garantía del mismo.

La propia Ley otorga facultades a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y Hacienda y Crédito Público y Bienes Nacionales (actualmente Sria. del Patrimonio Nacional), para intervenir en algunos aspectos de financiamientos.

En diciembre de 1956 entró en vigor la Ley de Cooperación para la ejecución de obras de Agua Potable mediante la cual el Gobierno Federal coopera con inversiones no recuperables equivalentes a la mitad del costo para poblaciones con menos de 30 000 habitantes y un tercio para 30 000 o más.

8.- Ley de Aguas del Subsuelo o Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional.

La Ley vigente es la del 29 de diciembre de 1956.

El antecedente inmediato de esta Ley es la expedida el 30 de diciembre de 1947 la cual fué muy importante porque significó el comienzo de la regularización del - aprovechamiento de las aguas del Subsuelo.

Esta Ley establece que es libre el alumbramiento y apropiación por los dueños de la superficie de las aguas del subsuelo, excepto cuando se afecte el interés público o los aprovechamientos existentes.

Se faculta al Ejecutivo para que en estos casos de excepción y por conducto - de la Secretaría de Recursos Hidráulicos reglamente la extracción y el aprovecha-- miento de las aguas del subsuelo y establezca zonas vedadas a su alumbramiento.

También dispone el registro obligatorio de todas las obras de alumbramiento - de las aguas del subsuelo.

Establece la facultad del Ejecutivo para crear reserva de aguas termales para que el Estado aproveche en la generación de energía así como la preferencia a la - Comisión Federal de Electricidad para el aprovechamiento de las aguas termales.

Asimismo señala la sanción por la violación a la Ley y faculta a la Secretaría de Recursos Hidráulicos para impedir que se efectuen obras y suspendan las iniciadas,así como para ordenar la destrucción de las ejecutadas.

9.- Necesidad de modificar las Leyes Mexicanas en Materia de Aguas.

Actualmente existen diversas Leyes relativas al aprovechamiento de las aguas- superficiales y del subsuelo. Parece evidente que en el momento actual, en que el fuerte impulso de la Revolución Constructora ha impuesto un ritmo acelerado de progreso en el aprovechamiento de los recursos naturales, resulte muy necesario y conveniente establecer una legislación única para todos los aspectos del aprovechamiento de las aguas de Propiedad Nacional y de las del subsuelo, en la que deberán incluírse las obras que ejecute el Estado, las que realicen por concesión los particulares, el aprovechamiento de las aguas del subsuelo, etc.

En mi opinión, las finalidades y tendencias de esa legislación única deben -- ser las siguientes:

a).- En materia de Planeación de los aprovechamientos hidráulicos:

Tomando en cuenta el crecimiento de la población, la escasez de agua y - la necesidad imperiosa de aumentar la producción agrícola, para el mejor aprovechamiento de nuestros recursos hidráulicos, es necesario establecer la planeación por cuencas o regiones económicas como función de la - Secretaría de Recursos Hidráulicos.
Se requiere Unidad de Planeación para la mejor utilización integral de - nuestros recursos hidráulicos en usos múltiples, aún cuando diversas Dependencias ejecutan materialmente las obras, para evitar que intereses - burocráticos unilaterales, perjudiquen al País al pretender desarrollar dislocadamente obras que desperdicien o no aprovechen debidamente dichos recursos.

b).- Las obras de riego, drenaje, bonificación de tierras, agua potable, deben financiarse con fondos fiscales, fondos de cooperación de los Estados y -

cooperación o financiamientos especiales.
Para el mejor desarrollo de los programa de obras que debe ejecutar la - Secretaría, se requiere dar agilidad al manejo de fondos sin perjuicio de la más estricta vigilancia para su correcta aplicación.

c).- En los aspectos de obras de riego construídas por el Gobierno Federal deben perseguirse los siguientes propósitos:

i) Destinar las tierras de los Distritos de Riego a Campesinos auténticos que las hagan producir.
ii) Evitar las especulaciones indebidas de los propietarios originales de las tierras.
iii) Establecer los lineamientos de cooperación de los Bancos y Empresas refaccionadoras en el cobro de cuotas de operación y compensación.
iiii) Perfeccionar la reglamentación de los Distritos de Riego introduciendo las medidas convenientes con objeto de: Responsabilizar a - los usuarios de la conservación de los sistemas secundarios y de - la correcta distribución de las aguas en dichos sistemas; asegurar su cooperación en el establecimiento y sostenimiento de campos experimentales, combate de plagas, conservación de los suelos y el - agua y demás servicios agrícolas.
iiiii) Incluír disposiciones que permitan establecer dentro de los Distritos de Riego, Unidades de explotación ganadera.

d).- En los aspectos de obras hidráulicas que ejecuten los particulares por - concesión, deberán establecerse disposiciones convenientes con los siguientes objetivos.

i) Establecer la preferencia, en igualdad de circunstancias, en favor del mejor aprovechamiento desde el punto de vista de los intereses del País.
ii) Establecer disposiciones que faciliten el trámite y fomenten realmente la iniciativa privada.
iii) Precisar y aclarar el establecimiento y control de vedas y reservas de energía hidráulica.

e).- Respecto de las aguas del subsuelo, la legislación debe modificarse y ampliarse con las siguientes finalidades:

i) Establecer normas para la recarga de los acuíferos en zonas explotadas.
ii) Facilitar el desarrollo de obras para el establecimiento de aprovechamiento de aguas del subsuelo, siempre que no se afecte el interés público.
iii) Establecer medidas adecuadas para el control y vigilancia de la perforación de pozos y explotación de los existentes en las zonas vedadas.
iiii) Incluír disposiciones tendientes a obligar a las compañías perforadoras de pozos a no ejecutar obras de alumbramiento en las zonas - vedadas o reglamentadas, sin que el interesado demuestre disponer del permiso correspondiente.
iiiii) Establecer normas para la creación de Distritos Nacionales de Riego por bombeo.

f).- Establecer normas y modalidades en materia de agua potable y alcantarillado que permitan a las comunidades organizarse en Sociedades de Usuarios, para dotar de servicio de agua, a las poblaciones sin que los planes de desarrollo de las obras se sujeten a períodos gubernamentales.

g).- Establecer todas las demás medidas que se requieran previo el estudio detallado correspondiente.

La construcción de obras de riego para usos múltiples, especialmente el riego, por sí solo no resuelve íntegramente los problemas de la agricultura nacional, se requiere que otras Dependencias con un previo estudio de planeación de conjunto, como la Secretaría de Agricultura y Ganadería, los Bancos Oficiales de Crédito, la Comisión Federal de Electricidad, desarrollen dentro de sus programas generales, actividades y obras en los aspectos siguientes:

a).- En el aspecto agrícola:

i) Establecer el control y conservación de las cuencas hidrográficas mediante las prácticas adecuadas de forestación y conservación de suelos, a fin de alargar la vida de los vasos de captación y, en general, para la mejor conservación de las cuencas.

ii) Estudiar los métodos y prácticas más adecuados, de acuerdo con nuestras realidades topográficas, agrológicas, económicas y sociales, de conservación de suelo y agua y fomentar su aplicación.

iii) Impulsar la fertilización de las tierras formulando planes regionales adecuados semejantes al "Plan Jalisco", que tanto éxito ha tenido para la producción del maíz, y en el cual han colaborado eficazmente con la Secretaría de Agricultura los Agrólogos de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

iiii) Mejorar las prácticas actuales y fomentar:
a, La siembra de leguminosas.
b, La rotación de cultivos.
c, El enterrado de abonos verdes.
d, La introducción de variedades de alto rendimiento.

iiiii) Mejorar el aprovechamiento del agua en riego mediante:
a, Nivelación de tierras.
b, Mejoramiento de canales incluyendo el revestimiento.
c, Reglamentación adecuada.

b).- En el aspecto económico:

i) Establecer sistemas que faciliten la tramitación de los créditos en los Distritos de Riego.

ii) Organizar a los usuarios para que paulatinamente puedan formar sus propias organizaciones de créditos.

c).- La Comisión Federal de Electricidad debe cooperar con la Secretaría de Recursos Hidráulicos para desarrollar las obras hidroeléctricas que resulten necesarias en la planeación por cuencas.

Bibliografía.- Copia Bula Alejandrina.(1493)
Recopilación de Indias.(1396)
Ley de Aguas(1888,1894,1896,1910,1929,1934)
Ley de Riegos(1926,1946)
Ley de Ingeniería Sanitaria(1948)
Ley de Aguas del Subsuelo (1947,1956)
Proyecto Ley Federal Aguas.Ing. Antonio Rodríguez L. (1955)
Panorama Hidráulico de México. Ing. Antonio Rodríguez L. (1960)

1273 S - Nov.1962 - 600